

Türkiye’de kentsel sit alanlarının planlanması için bir sistem önerisi

Ceyhan YÜCEL *, Nuran ZEREN GÜLERSOY

İTÜ Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, 34437, Taşkışla, Taksim, İstanbul

Özet

Türkiye’de yüzyılı aşkın deneyime ve birikime dayanan tarihsel ve kentsel koruma anlayışına bağlı olarak, kentsel alanların korunması konusunda belirli bir sistem oluşturulmuş, ancak bu alanların planlanmasında ve korunmasında karşılaşılan sorunlar henüz tümüyle çözülememiştir. Kentsel koruma alanlarının planlanması ve korunması konusunda Türkiye’de yaşanan sorunların değerlendirilmesi ve çözüm önerilerinin geliştirilmesi amacıyla hazırlanan bu çalışmada, öncelikle kent planlama ve koruma konularında başarılı ülkelerdeki çağdaş yaklaşımlar değerlendirilmiştir. Çalışma kapsamında Türkiye’de kentsel koruma alanlarının planlanmasındaki mevcut bürokratik işleyiş irdelenerek bu işleyiş içerisinde yaşanan sorunlar belirlenmiştir. Değerlendirmeler sonucunda kentsel koruma alanlarının planlanmasında yaşanan sorunların çözümüne yönelik uygulama araçlarını da içeren ve bürokratik işleyiş üzerine yoğunlaşan bir sistem önerisi geliştirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Koruma planlaması, kentsel koruma, kent planlama.

A Proposal of system for the planning of urban conservation areas in Turkey

Abstract

In Turkey, by means of the historical and urban conservation conscience mainly shaped by the experience exceeding a hundred years, a precise system for the urban conservation areas has been established. However, the problems linked to the planning and conservation of urban areas could not have solved entirely yet. In this study which aims to evaluate the problems in conservation and planning of urban conservation areas and to determine necessary solutions, recent approaches to urban planning and conservation in countries admitted as successful are considered initially. The current urban conservation planning system and its problems in Turkey are examined in bureaucratic aspect. Here, the method is based on defining the urban conservation planning process and its components in terms of legal, administrative, physical planning, conservation practice, economic and social dimensions. These dimensions are also grouped in two as the main policies and application dimensions. The problems faced in the bureaucratic procedure are analysed with their places in these dimensions. Following the analysis of the problem, the proposals on the system of urban conservation planning are developed due to these dimensions. The proposals are presented by a schema of system consists of the conservation planning process and its dimensions mentioned above as conclusion.

Keywords: Conservation planning, urban conservation, urban planning.

*Yazışmaların yapılacağı yazar: Ceyhan YÜCEL. yucele@erciyes.edu.tr; Tel: (352) 437 49 01 dahili: 35152.

Bu makale, birinci yazar tarafından İTÜ Mimarlık Fakültesi’nde tamamlanmış olan “Türkiye’de kentsel koruma alanlarının planlanmasına yönelik bir sistem önerisi” adlı doktora tezinden hazırlanmıştır. Makale metni 03.11.2004 tarihinde dergiye ulaşmış, 28.01.2005 tarihinde basım kararı alınmıştır. Makale ile ilgili tartışmalar 31.12.2006 tarihine kadar dergiye gönderilmelidir.

Giriş

Türkiye’de, 19. yüzyıl sonlarında başlayan doğal ve kültürel varlıkların korunmasına yönelik çalışmalarda, günümüze kadar geçen süreçte önemli gelişmeler sağlanmış; ancak uygulamada karşılaşılan sorunlar henüz tam olarak çözülememiştir. Kentleşme ve kalkınma konularına verilen öncelikler, özellikle tarihi kentlerin korunmasına yönelik kaygıları ikinci planda bırakmış, bu durum korumada uygulamaya dönük somut adımların atılmasına engel olmuştur.

Türkiye’de kentsel koruma alanlarının planlanmasında yaşanan sorunların çözümü için bir sistem önerisi geliştirmeyi amaçlayan bu çalışmada, öncelikle dünyadaki güncel uygulamalar paralelinde kent planlamada ve korumada yaşanan gelişmeler, farklı ülkelerin deneyimleri dikkate alınarak değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede, kentsel koruma alanlarının planlanmasına yönelik ilkeler ve koruma amaçlı planlama sürecinin uygulama araçları temel alınmıştır. Türkiye’de yaşanmakta olan sorunlar çalışma kapsamında hazırlanan anket çalışmasının sonuçlarına bağlı olarak irdelenmiş, mevcut işleyiş belirlenen uygulama araçları açısından ele alınmıştır. Çalışmanın sonucunda, elde edilen bulgulara bağlı olarak, Türkiye’de kentsel koruma alanlarının planlanmasına yönelik bir sistem şeması önerilmiştir.

Kent planlama ve kentsel korumada güncel uygulamalar

Kent planlama ve kentsel koruma alanında yaşanan güncel gelişmelerin belirlenmesi amacıyla koruma konusunda başarılı uygulamalar yapılan ülkeler arasından seçilen farklı yönetim sistemleri ve farklı coğrafi niteliklere sahip olan Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Fransa, İngiltere, İtalya, Japonya ve Kanada örnekleri uyguladıkları planlama ve koruma sistemleri açısından incelenmiştir.

Kent planlama sistemleri

Çalışma kapsamında incelenen ülkelerde hazırlanmakta olan planların sosyo-ekonomik içerikli üst düzey planlar ve mekansal planlar olmak üzere başlıca iki düzeyde ele alındığı görülmektedir (Tablo 1). Japonya dışındaki ülkelerde ülkenin bütününe kapsayan bir ulusal kalkınma planından söz edilememekte; bunun yerine ülkenin önceliklerine ve koşullarına bağlı olarak, farklı sektörlerle ait stratejik politikalar ve hedefler belirlenmekte ve diğer yönetim kademelerinin bu önceliklere uygun hareket etmeleri beklenmektedir.

Bölgesel planlamada ise daha çok sosyo-ekonomik planlama ve fiziksel planlama arasında bir ara kademe olarak ana gelişme hedeflerinin mekânla ilişkisinin kurulduğu bir yaklaşım izlenmektedir. Bu konuda uygulanan yöntem

Tablo 1. Ülkelerde planlar sıradüzeni¹

	Sosyo-Ekonomik Düzey		Mekânsal Düzey		
	Ulusal*	Bölgesel*	Bölgesel	-	Yerel
Almanya ^(a)	Ulusal*	Bölgesel*	Bölgesel	-	Yerel
ABD ^(b)	Ulusal*	-	-	Metropoliten	Yerel
Avustralya ^(c)	Ulusal*	-	Bölgesel	Metropoliten	Yerel
Fransa ^(d)	Ulusal*	-	Bölgesel	Metropoliten	Yerel
İngiltere ^(e)	Ulusal*	-	Bölgesel	Metropoliten	Yerel
İtalya ^(f)	Ulusal*	-	Bölgesel	Metropoliten	Yerel
Japonya ^(g)	Ulusal	-	-	Metropoliten	Yerel
Kanada ^(h)	Ulusal*	Bölgesel*	Bölgesel	Metropoliten	Yerel

*Bütüncül bir plan değil, farklı sektörlerle ait hedefleri içeren stratejik politikalar

¹Kaynaklar: ^(a)Engel (2003), ^(b)Morris (1998), ^(c)Carson ve Gelber (2001), ^(d)European Union (1999),

^(e)Department of the Environment, Transport and the Regions (2000), ^(f)European Commission (1994),

^(g)Sorensen (1999), ^(h)Friedman (1997)

eyalet devletlerinin ya da yerel yönetimlerin bir araya gelerek üst düzey fiziksel gelişme politikalarını, ulusal öncelikleri de dikkate alarak belirlemeleridir. Fiziksel mekan düzenlemesini hedefleyen planlar ise, metropoliten ve yerel ölçekte tüm ülkelerde uygulanmaktadır. Bu planlarda genel olarak alan kullanımı türleri, yoğunlukları ve büyüklükleri ile doğal ve kültürel varlıkların korunmasına yönelik kararlar yer almaktadır.

Planlamada yetki ve sorumluluk dağılımı

Çalışmada incelenen ülkelerde, kent planlamada roller merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında ayrılmış durumdadır. Ulusal gelişme ve kalkınma hedeflerine bağlı olarak yasal çerçeve ve politikalar merkezi yönetimce belirlenmektedir. Ele alınan ülkelerin tümünde fiziksel mekan düzenleme amaçlı planlarda yerel yönetimlerin etkinliği ön plana çıkmaktadır. Gerek metropoli-

ten planlamada, gerekse yerel planlamada zoning ve uygulama planlarının hazırlanması ve planların uygulanmasına ilişkin yasal düzenlemelerin oluşturulması yerel yönetimlerin yetkisindedir.

Koruma sistemleri

Kent planlamada yerelleşme eğilimlerinin artışına bağlı olarak, yerel yönetimlerin etkinliklerinin artışı koruma sistemlerine de yansımaktadır. Araştırma yapılan ülkelerde uygulanmakta olan sistemler incelendiğinde, koruma amaçlı düzenlemelerin yine ulusal düzeyde oluşturulan ana çerçevelere bağlı olarak yürütüldüğü, özellikle koruma planlaması konusunda yerel yönetimlerin rollerinin giderek yoğunlaşmakta olduğu görülmektedir (Tablo 2). Yerel eyalet hükümeti düzeyinde koruma yasalarının olduğu Avustralya ve Almanya dışındaki ülkelerde, ulusal düzeyde bütüncül bir koruma yasası uygulanmaktadır. (Tablo 3).

Tablo 2. Ülkelerde kent planlamada yetki ve sorumlulukların dağılımı²

	Metropoliten Ölçek			Yerel Ölçek		
	Yerel Yönetim	Yerel Eyalet Hükümeti	Merkezi Y. Birimi	Yerel Yönetim	Yerel Eyalet Hükümeti	Merkezi Yön. Birimi
Almanya ^(a)	Hazırlama Uygulama	Onaylama	-	Hazırlama Uygulama	Onaylama	-
ABD ^(b)	Hazırlama Uygulama	Onaylama	-	Hazırlama Uygulama	Onaylama	-
Avustralya ^(c)	Hazırlama Uygulama	Onaylama	-	Hazırlama Onaylama Uygulama	-	-
Fransa ^(d)	Hazırlama Uygulama	-	Onaylama	Hazırlama Onaylama Uygulama	-	-
İngiltere ^(e)	Hazırlama Uygulama	-	Onaylama	Hazırlama Uygulama	-	Onaylama
İtalya ^(f)	Hazırlama Uygulama	-	Onaylama	Hazırlama Onaylama Uygulama	-	-
Japonya ^(g)	Hazırlama Uygulama	-	Onaylama	Hazırlama Uygulama	-	Onaylama
Kanada ^(h)	Hazırlama Uygulama	Onaylama	-	Hazırlama Uygulama	Onaylama	-

²Kaynaklar: ^(a)Dosch (2000), ^(b)Cullingworth (1997), ^(c)Stilwell ve Troy (2000), ^(d)European Commission (1994), ^(e)HMSO (1992), ^(f)Focus (2003), ^(g)Hill ve Kuniko (2000), ^(h)Wolfe (2002)

Tablo 3. Ülkelerde uygulanan koruma yasaları

Ülke	Yasa Adı
Almanya	Ayrı bir koruma yasası yok
ABD	Ulusal Tarihi Koruma Yasası
Avustralya	Eyalet düzeyinde koruma yasaları
Fransa	-Doğal Anıtları ve Sanatsal, Tarihsel, Bilimsel, Efsanevi ya da Görsel Sitleri Koruma Yasası -Korunacak Alanlar Yasası (Malraux Yasası) -Sorumlulukların Desantralizasyonu ve Mimari, Kentsel ve Peyzaj Miras Koruma Bölgeleri'nin (ZPPAUP) Kurulması Yasası
İngiltere	Planlama (Tescilli Bina ve Koruma Alanları) Yasası
İtalya	Ulusal Konut Yasası (ilgili hükümler)
Japonya	Kültürel Değerleri Koruma Yasası
Kanada	Tarihi Sitler ve Anıtlar Yasası

Tablo 4. Ülkelerde koruma faaliyetlerinde yetki ve sorumluluk dağılımı³

	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim	Bağımsız Uzm. Kuruluşu	Sivil Toplum Kuruluşu
Almanya ^(a)	-	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	-	Tespit-Tescil Envanter
ABD ^(b)	Envanter	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	Tespit-Tescil Envanter	-
Avustralya ^(c)	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	-
Fransa ^(d)	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	-	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	-
İngiltere ^(e)	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	Tespit-Tescil Envanter
İtalya ^(f)	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	-	-
Japonya ^(g)	Karar Verme	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	-	-
Kanada ^(h)	Envanter	Karar Verme Tespit-Tescil Envanter	Tespit-Tescil Envanter	-

³Kaynaklar: ^(a)ICOMOS (2001), ^(b)ACHP (2000), ^(c)AHC (2003), ^(d)Okyay (2001), ^(e)RTPI (2000), ^(f)Paggi (1993), ^(g)Hohn (1997), ^(h)Parks Canada (2003)

Korumada yetki ve sorumluluk dağılımı

Koruma faaliyetlerinde yetki ve sorumluluk dağılımında farklı uygulamalar söz konusu olmakla birlikte bu konuda genelde çoklu bir örgüt yapısı olduğu görülmektedir. Korunacak alanın niteliğine

bağlı olarak koruma kararı alınmasında merkezi yönetim ya da yerel yönetimler ön plana çıkmakta; koruma konusunda oluşturulmuş olan uzmanlık kurullarının etkinlikleri özellikle Avustralya, Fransa ve İngiltere'de dikkat çekmektedir.

Merkezi yönetim birimleri ve uzmanlık kuruluşları daha çok ulusal düzeyde koruma önceliklerinin ve ölçütlerinin belirlenmesinde rol almaktadır. Korunacak alanlara yönelik tespit-tescil işlemlerinde ve uygulamaya yönelik ilkelerin belirlenmesinde yerel yönetimlerin etkinliği yükündür. Yerel yönetimlerin süreçteki etkinliği koruma faaliyetlerinin yerel boyutuna verilen önemi de göstermektedir (Tablo 4).

Kentsel koruma alanlarında planlama

Çalışmada incelenen ülkelerde kentsel koruma alanlarının planlanmasında yönetim sistemlerine bağlı olarak farklılıklar olduğu görülmektedir. Almanya, ABD, Avustralya ve Japonya'da kentsel koruma alanları için ayrı bir plan hazırlanması söz konusu değildir. Ancak, zoning planları kapsamında yerleşmenin bütünü içerisinde ele alınan ve koruma ilkeleri belirlenen alanlar için, uygula-

maya yönelik olarak detaylı kentsel tasarım projeleri hazırlanmakta; bu planlar için uygulama imar planlarıyla bütünlük göstermesi koşulu aranmaktadır. Fransa, İngiltere ve İtalya'da ise kentsel alanların korunması için ayrı bir planlama çalışması ve prosedürü planlama sistemi içerisinde yer almaktadır. Bu planlar için diğer kent imar planlarından farklı süreçler izlense de mevcut planlar ile bütünleşmeleri sağlanmaktadır (Tablo 5).

Ülkeler içerisinde kentsel koruma alanlarının planlanması ile ilgili sorumlulukların dağılımında yerel yönetimlerin ağırlığı ön plandadır. Yerel yönetimler tarafından hazırlanan planlarda merkezi yönetimin rolü daha çok son onay aşamasındadır. Ancak bundan önce de planların yerel yönetim meclisleri tarafından onaylanması gereklidir. Plan uygulaması ve değişiklikleri yine yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Tablo 5. Ülkelerde kentsel koruma alanlarının planlanmasında yetki/sorumluluk dağılımı⁴

	Merkezi Yönetim	Eyalet Yönetimi	Yerel Yönetim	Bğsz. Uzm. Kuruluşu	Sivil Top. Kuruluşu
Almanya ^(a)	-	Plan haz./onay Plan değişikliği	Plan uyg. Plan değişikliği	-	-
ABD ^(b)	-	-	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	-
Avustralya ^(c)	-	Plan haz./onay	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	-
Fransa ^(d)	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	-	-	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	Plan uyg.
İngiltere ^(e)	-	-	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	Plan uyg.
İtalya ^(f)	Plan haz./onay Plan değişikliği	-	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	-	Plan uyg.
Japonya ^(g)	Plan haz./onay Plan değişikliği	-	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	-	-
Kanada ^(h)	-	-	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	Plan haz./onay Plan uyg. Plan değişikliği	Plan uyg.

⁴Kaynaklar: ^(a)Paech ve Wallefeld (2003), ^(b)Cullingworth (1997), ^(c)Stilwell ve Troy (2000), ^(d)Council of Europe (2003), ^(e)RTPI (2000), ^(f)Lo Piccolo (1996), ^(g)Hill ve Kuniko (2000), ^(h)Wolfe (2002)

Koruma planlaması ile ilgili uygulamalarda ön plana çıkan konuların başında bağımsız uzmanlık kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının rolü gelmektedir. Özellikle uzmanlık kuruluşları her aşamada verdikleri uzmanlık desteği ve danışmanlık hizmetleri ile önemli yer tutmaktadır.

Türkiye’de kentsel koruma alanlarının planlanmasına yönelik sistem önerisi

Çalışma kapsamında önerilen sistem yukarıda yapılan değerlendirmelerin ışığında, Türkiye’de koruma planlaması sürecinin bürokratik işleyişi ile koruma planlamasının uygulamaya yönelik boyutları arasındaki ilişkilerin belirlenmesine dayanmaktadır.

Kentsel planlama ve koruma sisteminde mevcut işleyişin belirlenmesi

Türkiye’de kent planlamada yetki ve sorumluluklar planlamanın ölçeğine ve amacına göre merkezi ve yerel yönetimler arasında dağılmış durumdadır. Planlamada daha çok düzen koyucu ve denetleyici konumunda olan merkezi yönetim üst düzey planlamada da sorumlulukları üstlenmiş durumdadır. Mekansal planlamaya yönelik yetki ve sorumluluklar ise, yerel yönetimlere bırakılmış durumdadır; ancak özel nitelikli alanlar ile koruma alanlarında merkezi yönetim yine mevzuatı ve işleyişi belirleyici ve yönlendirici durumdadır.

Planlamada yetki ve sorumluluk dağılımındaki bu çoklu yapının yanı sıra, planlama alanının niteliğine göre yasal düzenlemelerde de farklılıklar vardır. İmar ve kentleşmeye yönelik uygulamalar 3194 sayılı İmar Kanunu ve yönetmelikleri ile yürütülmekte iken; koruma alanları, turizm alanları, Boğaziçi, milli parklar, ormanlar vb. özel nitelikli alanlar için ayrı yasal düzenlemeler söz konusudur. Yerel yönetimlerin planlamadaki rolleri daha çok yerel fiziksel planların hazırlanması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yerel yönetimler hazırlamış oldukları planların uygulanmasına yönelik kendi yönetmeliklerini Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’ndan onay almak koşulu ile hazırlama olanağına sahiplerdir (Ünal, 2003).

Türkiye’de korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları Anayasa ile Devletin sorumluluğu altındadır. Bu nedenle, korumaya yönelik her türlü düzenlemenin merkezi hükümet öncülüğü ve denetiminde yapılması gerekmektedir. Devlet bu görevini 2863 (Değişik: 5226) Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ve ona bağlı olarak çıkarılan yönetmeliklere uygun olarak Kültür ve Turizm Bakanlığı aracılığı ile yerine getirmektedir. Bakanlığa bağlı olarak çalışan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu aldığı ilke kararları ile koruma politikasını yönlendirmekte, korunacak alan ve yapılarla ilgili temel koruma ölçütlerini belirlemektedir (Zeren, 1991).

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, akademik ve bürokratik niteliği ile koruma sisteminin temel belirleyicisi durumundadır. Yüksek Kurul’un yanı sıra akademik uzmanlık kurulları olarak görev yapan Koruma Bölge Kurulları, koruma faaliyetlerinin karar vericisi durumundadır (Kültür Bakanlığı, 1989). Bu kurulların, ülke çapında oluşturulmuş olan 20 farklı hizmet bölgesinde örgütlenmiş olmaları, korunacak değerlerin yerinden izlenmesi ve denetlenmesi açısından oldukça önemlidir (Zeren, 1990).

Koruma sistemi içerisinde yerel yönetimler koruma planlarının hazırlanması ve uygulanmasından sorumludurlar. Ancak plan uygulaması kapsamında, tescilli yapılar ve bunların koruma alanlarında yer alan yapılara yönelik proje ve uygulamaların koruma kurulları tarafından onaylanması gerekmektedir.

Bu gözlemlere bağlı olarak, Türkiye’de kentsel alanlarda planlama ve koruma konularında mevcut yasal çerçeve ve yetki-sorumluluk dağılımında çoklu ve karmaşık bir yapının olduğunu söylemek mümkündür (Zeren-Gülersoy vd., 2001).

Türkiye’de kentsel planlama ve korumada yaşanan sorunların değerlendirilmesi

Türkiye’de kentsel koruma alanlarının planlanması konusunda yaşanan sorunların değerlendirilmesi amacıyla, kentsel sit alanı bulunan bele-

diyeler ile bir anket çalışması yapılmıştır. Toplam sayısı 164 olan belediyelere posta yolu ile gönderilen anketlerin 49'undan yanıt alınmıştır. Anket, kent planlama sistemi ve planlar sıradüzeni, koruma planlaması ve uygulaması, yönetsel yapı ve yetki-sorumluluk dağılımı, ekonomik ve toplumsal boyutlara ilişkin soruları kapsayacak şekilde hazırlanmıştır (anket çalışmasının içeriği ve sonuçları ilgili tez çalışmasında yer almaktadır).

Kent planlama sistemi ve planlar sıradüzeni- Anket sonuçları incelendiğinde, kent planlama sistemi ve bu sistemde yer alan planlar sıradüzeninde kopukluklar olduğu görülmüştür. Belediyeler içerisinde bölgesel ve metropoliten ölçekte planlar çok az sayıda uygulanmakta, fiziksel planlama çalışmaları ise genelde nazım ve uygulama imar planları ile yürütülmektedir. Koruma amaçlı imar planları ise, ankete katılan belediyelerin %82'sinde (40 belediye) hazırlanmış durumdadır.

Planlar sıradüzeninde yer alan imar planları incelendiğinde, korumaya yönelik kararların yetersiz olduğu görülmüştür. Fiziksel planlarda korumaya yönelik kararlar daha çok uygulama imar planı ölçeğinde yer almaktadır. Az sayıda hazırlanmış olan üst ölçek mekansal planlarda ise korumaya yönelik kararlara hemen hiç rastlanmamaktadır.

Koruma planlaması ve uygulaması- Bu konuda yapılan ilk değerlendirmede sit alanı ilanı ile geçiş dönemi yapılaşma koşullarının belirlenmesi arasında geçen zamanın, yasada belirlenen bir aylık süreyi oldukça aştığı ve çoğunlukla bir yıla kadar uzadığı görülmüştür. Koruma amaçlı planların hazırlanması süresinin de yine yasadaki bir yıllık süreyi aşarak çoğunlukla üç ya da üç-altı yılı bulduğu görülmüştür. Plan hazırlama süresi koruma imar planına sahip belediyelerin %38'inde (15 belediye) üç yıl, %28'inde (11 belediye) ise üç-altı yıl arasında gerçekleşmiştir.

Yönetsel boyut ve yetki-sorumluluk dağılımı- Kentsel korumanın ilk adımı olarak sit alanının ilanı konusunda, yerel yönetimlerin yeterince etkin olmadıkları görülmüştür. Ankete katılan belediyelerin %81.3'ünde (39 belediye) sit öne-

rilerinin kurullar tarafından yapıldığı tespit edilmiştir. Yönetim yapısı içerisinde kurulların etkin oluşu bürokratik işleyişte de ağırlığa yol açmaktadır. Öyle ki, belediyelerin %49'unda (24 belediye) kurula gönderilen dosyalar üç ay içerisinde sonuçlandırılırken, diğer belediyelerde (%43-21 belediye) bu süre üç ayı aşmaktadır.

Koruma amaçlı imar planı kararları konusunda, Bakanlık ya da ilgili kurullarla anlaşmazlık yaşanıp yaşanmadığına yönelik değerlendirmede, yanıt veren belediyelerin %61.4'ü (27 belediye) herhangi bir anlaşmazlık yaşamadıklarını belirtmişlerdir. Anlaşmazlık yaşayan belediyelerde ise, anlaşmazlık nedeninin ağırlıklı olarak yeni yapılanma hükümleri konusunda olduğu görülmektedir.

Ekonomik boyut- Ekonomik boyuta ilişkin değerlendirmelerde öncelikle sit alanındaki arsa ve bina fiyatlarının belirlenmesi hedeflenmiştir. Buna göre yanıt alınan belediyelerin %50'sinde (15 belediyede) arsa fiyatlarının sit alanında alanın yakın çevresindeki bölgelerden daha düşük olduğu, %30'unda (dokuz belediye) daha yüksek olduğu, %20'sinde ise (altı belediye) ise bir fark göstermediği tespit edilmiştir. Bina fiyatları hakkında bilgi alınabilen 20 belediyede, yine %50'ye (dokuz belediye) yakın bir oranda sit alanında bina fiyatlarının diğer alanlara göre daha düşük olduğu belirtilmiştir.

Sit alanlarının ekonomik çekiciliğinin bir göstergesi olarak son beş yıl içerisinde bu alanlarda yapılan yatırımlar konusunda bilgi alınmaya çalışılmıştır. Belediyeler içinde %83.7 (41 belediye) oranında özel sektör tarafından yatırım yapıldığı görülmüş, bu yatırımların da genelde konut, ticaret ve büro faaliyetlerine yönelik olduğu saptanmıştır. Turizm, rekreasyon ve özel donatı amaçlı yatırımlar belediyelerin büyük bir çoğunluğunda yer almamaktadır. Koruma amaçlı madde kaynak sağlanması amacıyla bütçe ayıran belediye oranı 30.6 (15 belediye) olarak tespit edilmiştir. Belediyelerin %12'si (altı belediye) ise özel sektörden katkı sağlandığını belirtmiştir.

Toplumsal katılım boyutu- Koruma faaliyetlerinde toplumsal katılıma yönelik verilerde belediyelerin %54.8'inde (23 belediye) askı süreci

dışında katılımın gerçekleşmediği görülmüştür. Bunun dışında, uygulama sürecinde plana itiraz olup olmadığı ele alındığında, son beş yıl içinde %77.5 oranında (31 belediye) planlara itirazlar olduğu kaydedilmiştir. Çoğunluğu kullanım ve yapılanma koşullarına yönelik olan bu itirazların %30 (12 belediye) oranında bir ile beş adet arasında olduğu, %28 (11 belediye) oranında ise 15'den fazla olduğu görülmüştür. Planlama ve koruma konularında sivil toplum ve meslek kuruluşları ile işbirliği konusunda ise, belediyelerin %71.4'ünde (35 belediye) bu konuda bir uygulama olmadığı görülmüştür.

Genel değerlendirmeler, benzer konuda daha önce yapılan çalışmalar (Zeren, 1981; 1991) ve anketlerden elde edilen sonuçlar ışığında kentsel planlama ve koruma konusunda yaşanan sorunlar şu şekilde belirlenmiştir:

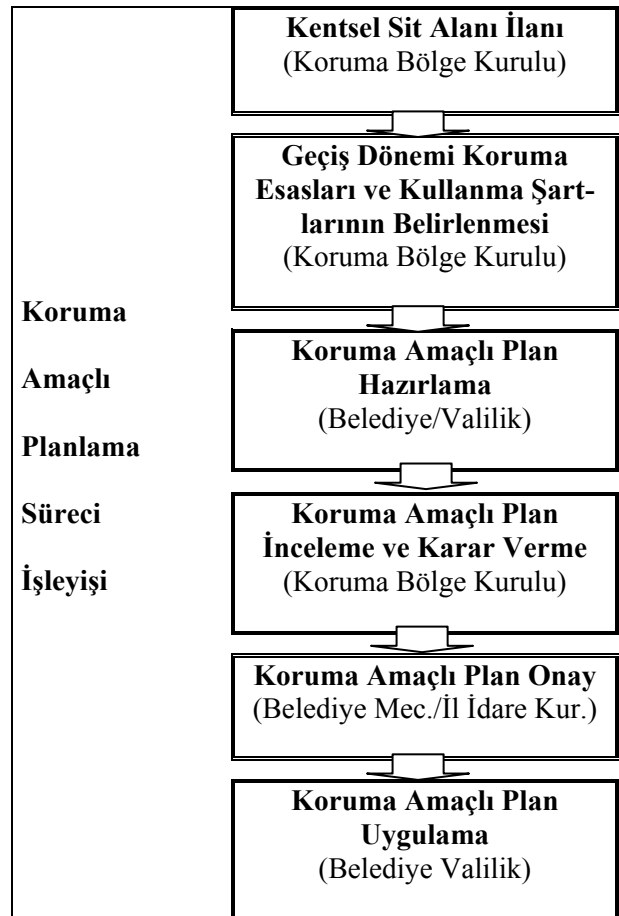
- Türkiye'de bölgesel ve metropoliten ölçekte planlama çalışmaları yapılamamaktadır. Çevre düzeni planlarının varlığı oldukça azdır. Nazım imar planlarının hazırlanma oranları çok düşüktür. Uygulamalar genelde üst düzey kararlara dayanmayan uygulama imar planları ile yürütülmektedir. Fiziksel planlar içerisinde korumaya ilişkin kararlar yeterli düzeyde yer almamaktadırlar. Bu konuda sadece bazı uygulama imar planlarında düzenleme vardır.
- Sit alanının sınırlarının saptanması, geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının belirlenmesi ve koruma amaçlı plan hazırlanması süreçleri oldukça uzun süre almaktadır.
- Belediyeler yöreleri ile ilgili koruma kararlarında yeterince etkin olamamaktadırlar. Özellikle sit alanı sınırlarının belirlenmesinde ağırlık daha çok koruma kurullarındadır.
- Kurulla yaşanan anlaşmazlıklarda koruma planlarındaki yapılaşma ve fiziksel düzenlemelere yönelik kararlar ön plandadır.
- Kurullara gönderilen dosyaların sonuçlanma süresinin uzaması kurulların görev yükü açısından yoğunluk yaratmaktadır. Bunun yanı sıra, karar ve onay aşamalarında yetki ve sorum-

luluk yükünün kurullarda oluşu belediyeleri atıl bir konuma düşürmektedir.

- Sit alanlarında kentsel rant değerleri yerleşmenin diğer bölgelerine oranla daha düşük durumdadır. Sit alanlarında plan uygulaması oldukça düşük düzeydedir. Plan uygulama dönemi içerisinde gerçekleştirilen yatırım sayısı oldukça azdır. Sit alanlarının korunması için gerekli maddi kaynak sağlanamamaktadır.
- Koruma planlamasına, askı sürecinde ve plana itiraz başvuruları dışında toplumsal katılım sağlanamamaktadır. Sivil toplum/meslek kuruluşları ve özel sektörle bu konuda işbirliği beklenen düzeyde değildir.

Sistem önerisine yönelik temel kabuller

Sisteme yönelik önerilerin yapılabilmesi için, öncelikle koruma amaçlı planlama sürecinin işleyişine yönelik adımlar (Şekil 1) ve uygulama araçları sıralanmıştır (Şekil 2).



Şekil 1. Koruma amaçlı planlama süreci işleyişi



Şekil 2. Kentsel koruma alanlarında planlama sürecinin uygulama araçları

Sistem önerisinin oluşturulması

Yukarıda ortaya konulan sorunlar ve temel kabuller ışığında, korunması gerekli kentsel alanların planlanmasına yönelik düzenlemeleri kapsayan sistem önerisine ait şema Şekil 3'de gösterilmiştir. Öneri şema Türkiye'de korunması gerekli kentsel alanların planlanmasına yönelik mevcut işleyiş ve çalışma kapsamında yapılan önerileri içermektedir.

Öneriler, bürokratik açıdan koruma planlama süreci ile bu süreci oluşturan uygulama araçları arasındaki ilişkiler esas alınarak belirlenmiştir.

Koruma planlama sürecinde sistemi gösteren şemada ana politikalar ve uygulama boyutlarına ait uygulama araçları, yönetimsel araçlar ve yasal ve politik araçlar olmak üzere iki grupta düzenlenmiştir. Buna göre, planlama yetkilerine

sahip olan yerel yönetimler (belediye, il özel idaresi) ile koruma uygulamalarını yürüten kuruma kurulları yönetimsel boyuttaki birincil araçlar; koruma ve planlama mevzuatı ise yasal ve politik boyuttaki birincil araçlar olarak belirlenmiştir.

Koruma planlama sürecinin daha etkin ve sağlıklı işlenmesini sağlamak üzere önerilen araçlar ise, şema içerisinde ikincil araçlar olarak düzenlenmiştir. Bu araçlar birincil araçların mevcut işleyişteki rollerini değiştirmekten çok, bu rollerde paylaşımı ya da katkı sağlamayı öngörece şekilde belirlenmiştir.

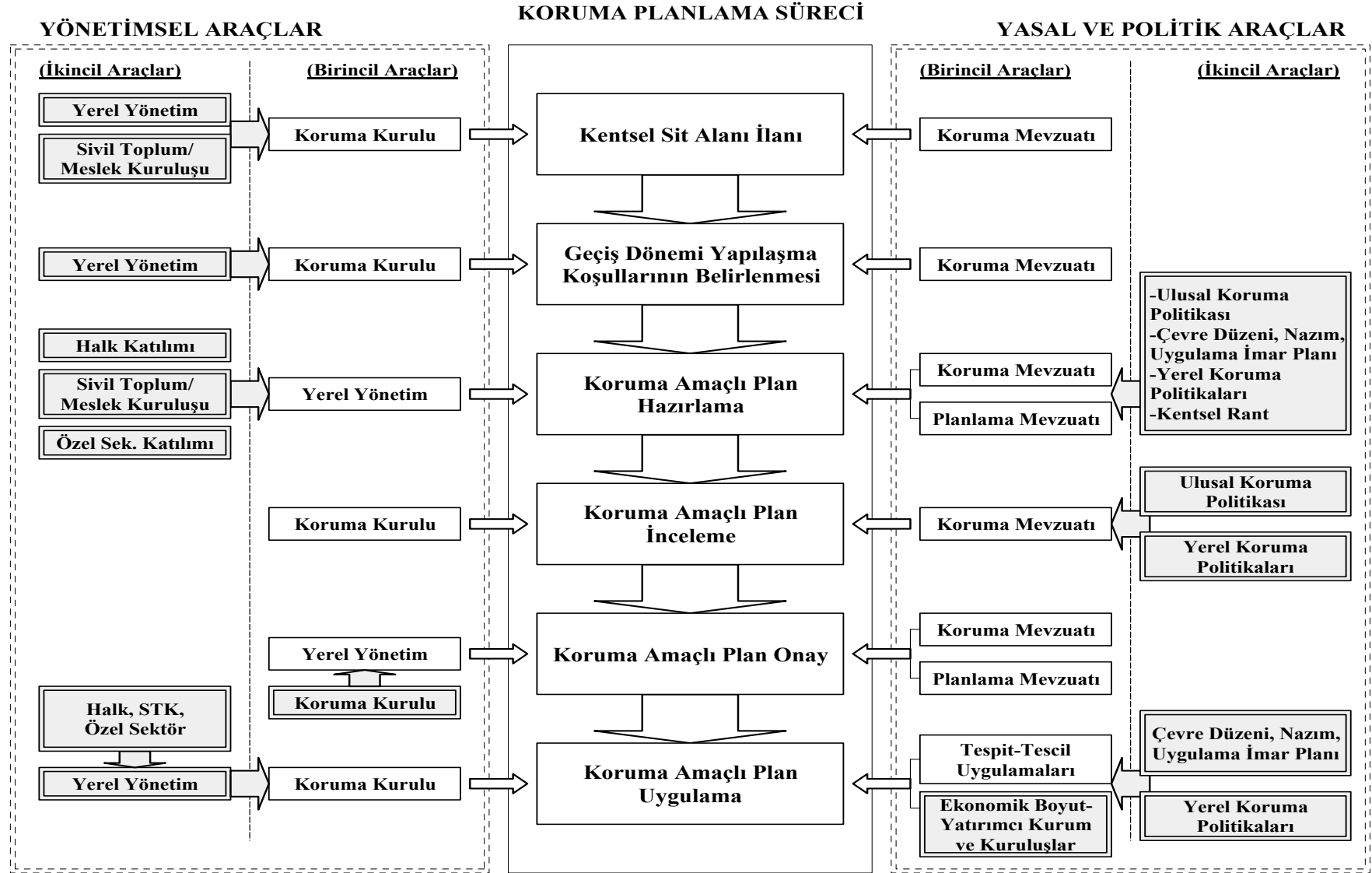
Sisteme yönelik önerilerde:

- Mevcut işleyişte merkezi yönetim birimleri ve koruma kurullarının sorumluluğunda bulunan ve bürokratik işleyiş içerisinde yoğunluk ve aksamalar yaratan koruma politikalarının belirlenmesi, plan ve uygulamaların onayı, tespit-tescil işlemleri vb. işlemlerde yerel yönetimlerin etkinliklerinin artırılması,
- Kentsel mekan içerisinde yer alan halk, sivil toplum meslek kuruluşu ve özel sektörün uygulamalara katılımlarının artırılması,
- Kent planlama ve koruma planlaması uygulamalarının birbirlerinden bağımsız olarak işlemesinden kaynaklanan aksaklıkların önlenmesi için, iki ayrı sistemin bir aradalıkları ve bütünlüklerinin sağlanması temel kabuller olarak belirlenmiştir.

Sonuçlar

Türkiye'de korunması gerekli kentsel alanların planlanmasında yaşanan sorunların çözümüne yönelik geliştirilen sistem önerisi aşağıda sıralanan konulardaki arayışları kapsamaktadır:

- Kentsel sit alanlarının ilanı aşamasında koruma mevzuatı doğrultusunda yerel yönetimlere de sorumluluk verilmesi; yerel yönetimlerin bu konuda sivil toplum/meslek kuruluşları ile işbirliği olanaklarının araştırılması,
- Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının belirlenmesinde yerel yönetimlerin de etkin rol almalarına yönelik düzenlemelerin yapılması,



Şekil 3. Türkiye’de koruma amaçlı planlama süreci sistem önerisi

- Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının belirlenmesinde yerel yönetimlerin de etkin rol almalarına yönelik düzenlemelerin yapılması,
- Koruma amaçlı planın hazırlanması aşamasında koruma ve planlama mevzuatında planlama ile ilgili konularda bütünleşmenin sağlanması; bunun için ulusal koruma politikası, çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planı kararları ve yerel koruma politikalarının başlıca uygulama araçları olması; halk, sivil toplum/meslek kuruluşu ve özel sektör katılımına plan hazırlama aşamasından itibaren başvurulması,
- Koruma amaçlı plan inceleme aşamasında merkezi ve yerel yönetimlerce oluşturulacak koruma politikaları ile ulusal koruma politikaları arasındaki eşgüdümün sağlanması,
- Koruma amaçlı planın uygulanması aşamasında kurulların görev yoğunluklarını azaltacak şekilde yerel yönetimlerin de sorumluluk üstlenmesi; bu çalışmalarda halktan, sivil toplum/meslek kuruluşlarından ve özel sektörden maddi/teknik yardım sağlama koşullarının araştırılması; koruma hedefleri, yerel koruma politikaları ve mekansal planlama kararlarında alanın sosyo-ekonomik niteliklerinin de gözeteilmesi.

Kaynaklar

- Advisory Council on Historic Preservation, (2000). Federal Register, Rules and Regulations, 65, U.S.A.
- Cullingworth, B., (1997). Planning in the USA, Policies, Issues and Process, Routledge, London-New York.
- Dosch, F., (2000). Indicators for Sustainable Land Use Management, Part of the German ExWoSt-Project, Cities of the Future: Strategies, Measures and Indicators of Sustainable Urban Development, BBR, Bonn.
- European Commission, (1994). Europe 2000+ Cooperation for European Territorial Development, Luxembourg.
- European Union, (1999). Case Studies, Appendix of Urban Exchange Initiative II, Reports on Elements of a Sustainable Urban Development in the European Union, Meeting of the Ministers Responsible for Regional/Spatial Planning of the European Union, Postdam.

- Friedman, A., (1997). Design for Change: Flexible Planning Strategies for the 1990s and Beyond, *Journal of Urban Design*, 2, 277-296.
- Hill, R. C. and Kuniko, F., (2000). State Restructuring and Local Power in Japan, *Urban Studies*, 37, 673-691
- HMSO (Her Majesty's Stationary Office), (1992). Planning, Aspects of Britain, London.
- Hohn, U., (1997). Townscape Preservation in Japanese Urban Planning, *Town Planning Review*, 68, Liverpool University Press, 213-255.
- Kültür Bakanlığı, (1989). Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Koruma Kurulları Yönetmeliği, R. G. 30.1.1989/20065.
- Lo Piccolo, F., (1996). Urban Renewal in the Historic Centre of Palermo, *Planning Practice & Research*, 11, 217-227.
- Morris, S. A., (1998). *Zoning and Historic Preservation in Heritage Preservation Services, Cultural Resources Partnership Notes*, National Park Service., U.S.A.
- Okyay, İ., (2001). *Fransa'da Kentsel Sit Alanlarının Korunması, Malraux Yasası*, Yapı Endüstri Merkezi Yayınları, İstanbul.
- Paggi, F., (1993). *Cataloguing a Site in the Po Valley: Methodological Issues-The Siris Project, in Architectural Heritage: Inventory and Documentation Methods in Europe*, Council of Europe.
- Sorensen, A., (1999). Land Readjustment, Urban Planning and Urban Sprawl in the Tokyo Metropolitan Area, *Urban Studies*, 36, 2333-2361.
- Stilwell, F. ve Troy, P., (2000). Multilevel Governance and Urban Development in Australia, *Urban Studies*, 37, 909-931.
- RTPI (the Royal Town Planning Institute), (2000). Conservation of the Historic Environment, A Good Practice Guide for Planners, London.
- Ünal, Y., (2003) *Türk Şehir Planlama Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Zeren, N., (1981). Kentsel Alanlarda Alınan Koruma Kararlarının Uygulanabilirliği, *Doktora tezi*, İ.T.Ü. Mimarlık Fakültesi, İstanbul.
- Zeren, N., (1990). Koruma Amaçlı İmar Planı Yapım Süreci, İlkeler, Yöntemler, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurultayı, Kültür Bakanlığı, Ankara.
- Zeren, N., (1991). Koruma Amaçlı İmar Planı Yapım ve Uygulama Sorunları, İ.T.Ü. Çevre ve Şehircilik Uygulama-Araştırma Merkezi, Proje No: 71/20, İstanbul.

- Zeren-Gülersoy, N., Tezer, A. ve Yiğiter, R., (2001). Zeyrek a Study in Conservation, İ.T.Ü. Mimarlık Fakültesi, Cenkler Matbaası, İstanbul.
-
- Carson, L. ve Gelber, K., (2001). Ideas for Community Consultation, a Discussion on Principles and Procedures for Making Consultation Work, NSW Department of Urban Affairs and Planning, Australia, <http://www.duap.nsw.gov.au>
- Council of Europe, (2003). European Heritage Network, <http://www.european-heritage.net>
- Department of the Environment, Transport and the Regions, (2000). Planning Policy Guidance Note 12: Development Plans (18.1.2000) <http://www.planning.detr.gov.uk/ppg12>
- Engel, T., (2003). Basics of Urban Planning Legislation in Germany, Ministry of Interior, Bavaria, Germany. http://mahbsrv.jrc.it/Lille/downloads/Pres_Engel.doc
- Focus Online Magazine, (2003). Focus on Italy, Regions of Italy http://www.focusmm.com/italy/it_regmn.htm
- ICOMOS, (2001). Heritage at Risk, Germany, ICOMOS Germany, <http://www.international.icomos.org/risk/2001/germ2001.htm>
- Paech, O. ve Wallefeld, K, (2003). Urban Renewal-Legal Basis and Consequences, <http://geogate.geographie.uni-marburg.de/vgt/english/main/deutschland.htm>
- Parks Canada, (2003). National Historic Sites Policy, Parks Canada Guiding Principles and Operational Policies, http://parkscanada.pch.gc.ca/library/PC_Guiding_Principles/Park89_e.htm
- The Australian Heritage Commission, (2003). <http://www.ahc.gov.au/protection/index.htm>
- Wolfe, J. M., 2002. Reinventing Planning: Canada, Progress in Planning, <http://www.elsevier.com/locate/pplann>